



Parecer nº 049/2026 – JMB

Expediente Interno: Gpro 6325/2025

EMENTA: Direito Administrativo. Procedimento licitatório. Pregão Eletrônico 071/2025. Fornecimento de peças e mão de obra de PRFV. Recurso administrativo. Decisão a cargo da autoridade competente.

I.) RELATÓRIO

1.) Os autos foram encaminhados a esta Procuradoria solicitando análise e parecer referente a recurso administrativo apresentado em procedimento licitatório.

2.) Trata-se de licitação na modalidade Pregão Eletrônico, tendo por escopo a “**CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA REALIZAÇÃO DE FORNECIMENTO DE PEÇAS E MÃO DE OBRA DE PRFV (PLÁSTICO REFORÇADO COM FIBRA DE VIDRO) NAS INSTALAÇÕES DO SAAE – JACAREÍ/SP**”.

3.) Há Parecer Jurídico nos autos, referente à fase interna do procedimento (Parecer nº 137/2025), bem como manifestações posteriores quanto à esclarecimentos ao Edital, tudo devidamente aprovado pela autoridade superior.

4.) Ultrapassada a fase interna, iniciou-se a fase externa do procedimento licitatório com a apresentação de propostas, classificação e julgamento. Sagrou-se vencedora e habilitada a empresa **CONSTRUENG CONSTRUTORA LTDA**.

5.) Diante do resultado, **CONCORRE COMÉRCIO LTDA**. interpôs recurso administrativo. Nas razões recursais, alegou, em síntese, que a empresa vencedora teria descumprido exigências editalícias relativas à regularidade fiscal e à qualificação técnica, alegando a ausência da Certidão



Conjunta de Débitos Relativos a Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, a existência de suposta inconsistência temporal entre o período de execução do atestado técnico apresentado e a data de vínculo do responsável técnico com a empresa, bem como irregularidades formais no atestado técnico emitido pela Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA, que, segundo afirmado, não possuiria autenticação válida, o que acarretaria a consequente impossibilidade de comprovação do quantitativo mínimo exigido pelo edital quanto à execução de serviços de fabricação e fornecimento de guarda-corpo em PRFV.

6.) Não houve apresentação de contrarrazões.

7.) A Unidade de Tratamento de Água, responsável pela análise técnica do certame, examinou as alegações da recorrente, concluindo no sentido de que parte da documentação apresentada pela vencedora não seria suficiente para comprovar o atendimento aos requisitos técnicos estabelecidos no edital.

8.) Seguiu julgamento administrativo do recurso pela pregoeira que, mediante a devida fundamentação, concluiu pela improcedência das alegações relativas à regularidade fiscal da licitante, reconhecendo a aplicação do tratamento favorecido previsto para microempresas e empresas de pequeno porte.

9.) Todavia, considerando as manifestações técnicas apresentadas e com fundamento nos princípios da autotutela administrativa, do formalismo moderado e da busca da verdade material, entendeu por bem reconsiderar parcialmente a decisão de habilitação, determinando a reabertura da fase de habilitação para fins de complementação documental relativa à qualificação técnica.

10.) Ressalta-se que o presente parecer é documento expedido apenas para o auxílio da tomada de decisão das autoridades competentes.

É o que basta relatar. Segue análise.



II.) ANÁLISE JURIDICA

11.) A competência para emissão de parecer encontra-se na Lei Municipal nº 6.153/2017 – que estabelece a estrutura administrativa do SAAE e dá outras providências:

Art.11. À Procuradoria Jurídica, dotada de autonomia técnica, compete:

VI – emitir parecer em todos os procedimentos licitatórios, inclusive nos casos de compra por dispensa de licitação;

12.) Destaca-se que o parecer analisa somente requisitos de natureza legal/jurídica, cabendo registrar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, do expediente em epígrafe. Assim, a responsabilidade por informações técnicas, decisões quanto ao mérito e outros, compete aos respectivos setores competentes.

13.) Para nortear o caso em comento é necessário trazer o disposto na Constituição Federal, que em seu artigo 37, *caput*, estabelece os princípios constitucionais da administração pública:

Art.37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

14.) Os princípios acima regem a administração pública em todos os seus atos. Eles funcionam como alicerce para todo o arcabouço de legislação que disciplina o poder público. Assim, todo o entendimento aqui exarado tem por fundamento, direta ou indiretamente, os princípios constitucionais da administração pública.



15.) Sobre o mérito do caso em comento, o Edital estabelece de forma expressa na cláusula 9 todos os requisitos de habilitação do certame.

16.) De acordo com os princípios licitatórios legalmente elencados, destaca-se que a contratação pública deve primar pela eleição da melhor proposta, julgamento objetivo, isonomia no trato dos licitantes e vinculação ao instrumento convocatório, corolário do princípio da legalidade. Portanto, todo o procedimento se volta à necessidade de prestação de serviço público adequado, escolhido mediante critérios objetivos, com a finalidade de promover o interesse público primário.

17.) Ainda sobre princípios, regendo o assunto ora em análise, destaque-se o **Princípio da vinculação ao instrumento convocatório**. A Administração Pública é obrigada ao cumprimento das normas e condições do edital, ao qual se acha totalmente vinculada. Uma vez estabelecidas as condições no instrumento convocatório, estas regerão as relações daquele procedimento, isto é, **o edital se torna a lei entre as partes**. Assim, não poderá haver modificações ou inovações não previstas no instrumento convocatório após os prazos estabelecidos para eventuais pedidos de esclarecimento ou impugnação ao edital.

18.) É preciso constar que a licitação se trata de um procedimento formal. Ao estabelecer determinado requisito no edital, não só as licitantes estão vinculadas a tal exigência como também o órgão licitante se limita às exigências por ele estabelecidas.

19.) O edital em uma licitação funciona como verdadeira lei entre as partes, uma lei que disciplina aquela licitação. Assim, pelo Princípio da Legalidade, a Administração Pública só faz o que está na lei e como a lei determina.

20.) No decorrer do procedimento não há possibilidade de afastar-se do estabelecido, ou exigir documentação diversa dos parâmetros estipulados para o certame. Marçal Justen Filho diz, em precisa lição:



“O instrumento convocatório cristaliza a competência discricionária da Administração, que se vincula a seus termos. (...). Ao descumprir normas constantes do edital, a Administração Pública frustra a própria razão de ser da licitação. Viola os princípios norteadores da atividade administrativa, tais como a legalidade, a moralidade, a isonomia. (...)”¹.

21.) No caso concreto, à alegação relativa à ausência de regularidade fiscal perante a Fazenda Federal, verifica-se que a licitante declarou, em campo próprio do sistema eletrônico, seu enquadramento como microempresa ou empresa de pequeno porte. Tal circunstância lhe assegura o tratamento diferenciado previsto nos artigos 42 e 43 da Lei Complementar nº 123/2006, os quais estabelecem que a comprovação da regularidade fiscal pelas microempresas e empresas de pequeno porte somente será exigida para fins de assinatura do contrato, devendo ser assegurado prazo para sua regularização após a fase de habilitação, caso venha a ser declarada vencedora.

22.) Assim, constatada irregularidade fiscal na fase de habilitação, a Administração deve conceder prazo para a regularização da documentação², não sendo juridicamente possível a inabilitação imediata da licitante por tal motivo. Dessa forma, revela-se adequada a decisão da pregoeira ao reconhecer o direito da licitante à regularização fiscal, nos termos da legislação aplicável.

23.) Quanto à qualificação técnica, entretanto, a análise exige maior cautela, especialmente diante das manifestações apresentadas pelo setor técnico requisitante, que apontou a insuficiência da documentação

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 9ª Ed., São Paulo: Dialética, 2002, p. 384/385).

² Art. 43 §1º da Lei Complementar 123/2006



apresentada para comprovação do atendimento aos requisitos técnicos previstos no edital.

24.) Conforme registrado nos autos, houve questionamentos quanto à validade formal de determinado atestado técnico apresentado pela licitante e quanto à comprovação do quantitativo mínimo exigido para determinados serviços. Diante desse cenário, a pregoeira entendeu por bem reconsiderar parcialmente a decisão de habilitação, determinando a reabertura desta fase para fins de esclarecimento ou complementação documental relativa à qualificação técnica.

25.) A Lei 14.133/21 admite a realização de diligências destinadas a esclarecer ou complementar a instrução do processo licitatório:

Art. 64. *Após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para:*

I - complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame;

II - atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas.

26.) O referido dispositivo estabelece limite expresso à atuação administrativa ao vedar a inclusão posterior de documento que deveria constar originalmente da proposta ou da documentação de habilitação. Assim, a diligência administrativa não pode ser utilizada para permitir a apresentação tardia de documentos destinados a suprir requisito de habilitação inexistente à época da sessão pública, sob pena de violação aos princípios da isonomia entre os licitantes e da vinculação ao instrumento convocatório.

27.) Por outro lado, a interpretação sistemática da norma permite admitir diligências quando destinadas exclusivamente à comprovação formal de condição preexistente, isto é, quando o documento posteriormente apresentado



apenas confirma situação já existente no momento da habilitação. Nessa hipótese, a diligência não configura inovação documental, mas mera complementação ou esclarecimento da documentação já apresentada no processo licitatório.

28.) Tal entendimento encontra fundamento na própria sistemática da Lei nº 14.133/2021, que incorporou ao regime das contratações públicas a lógica do **formalismo moderado**, segundo a qual irregularidades meramente formais, que não comprometam a verificação da capacidade do licitante ou a competitividade do certame, não devem conduzir automaticamente à exclusão da proposta mais vantajosa.

29.) Esse modelo normativo busca evitar que exigências formais sejam interpretadas de forma excessivamente restritiva, em prejuízo da eficiência administrativa e da obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração. No entanto, a aplicação do formalismo moderado não pode servir de fundamento para admitir a apresentação posterior de documentos destinados a comprovar requisito técnico inexistente no momento da habilitação, pois tal conduta violaria diretamente os princípios da isonomia e da igualdade de condições entre os licitantes.

30.) No caso concreto, a decisão da pregoeira não determina a manutenção automática da habilitação da licitante, tampouco afasta as exigências editalícias relativas à qualificação técnica. Ao contrário, a providência pretendida consiste na reabertura da fase de habilitação para fins de esclarecimento e eventual complementação documental, providência que se insere no âmbito do poder de autotutela administrativa e da busca da verdade material.

31.) Destaca-se que tal medida não implica favorecimento indevido à licitante inicialmente classificada em primeiro lugar, uma vez que a diligência administrativa constitui instrumento legítimo de instrução processual e pode ser adotada sempre que necessário para assegurar decisão administrativa mais segura e dentro dos parâmetros legais. Ademais, eventual



não comprovação do atendimento integral às exigências técnicas editalícias deverá conduzir, naturalmente, à inabilitação da licitante, com a consequente convocação da empresa na sequência da ordem de classificação, preservando-se, assim, a isonomia e a competitividade do certame.

32.) Nesse contexto, o TCU entende que a apresentação de documentos destinados apenas a comprovar condição já existente antes da abertura da sessão pública do certame não viola os princípios da isonomia e da igualdade entre os licitantes. Ao contrário, a desclassificação do concorrente sem que lhe seja assegurada a oportunidade de sanar falhas em seus documentos de habilitação configura medida dissociada do interesse público, privilegiando o processo (meio) em detrimento do resultado almejado (fim):

*TCU - Sumário: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO REGIDO PELO DECRETO 10.024/2019. IRREGULARIDADE NA CONCESSÃO DE NOVA OPORTUNIDADE DE ENVIO DE DOCUMENTAÇÃO DE HABILITAÇÃO AOS LICITANTES, NA FASE DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS, SEM QUE O ATO TENHA SIDO DEVIDAMENTE FUNDAMENTADO. PROCEDÊNCIA. REVOGAÇÃO DO CERTAME. MEDIDA CAUTELAR PLEITEADA PREJUDICADA. CIÊNCIA AO JURISDICIONADO ACERCA DA IRREGULARIDADE. OITIVA DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA SOBRE A CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DE IMPLANTAÇÃO DE MELHORIAS NO SISTEMA COMPRASNET. **Admitir a juntada de documentos que apenas venham a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame não fere os princípios da isonomia e igualdade entre as licitantes e o oposto, ou seja, a desclassificação***



do licitante, sem que lhe seja conferida oportunidade para sanear os seus documentos de habilitação e/ou proposta, resulta em objetivo dissociado do interesse público, com a prevalência do processo (meio) sobre o resultado almejado (fim). O pregoeiro, durante as fases de julgamento das propostas e/ou habilitação, deve sanear eventuais erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada, registrada em ata e acessível aos licitantes, nos termos dos arts. 8º, inciso XII, alínea "h"; 17, inciso VI; e 47 do Decreto 10.024/2019; sendo que a vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), não alcança documento ausente, comprobatório de condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, que não foi juntado com os demais comprovantes de habilitação e/ou da proposta, por equívoco ou falha, o qual deverá ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro³.

33.) Especificamente quanto à possibilidade de apresentação da Certidão de Acervo Técnico – CAT, observa-se que tal documento constitui meio formal de comprovação da experiência profissional do responsável técnico perante o conselho profissional competente. À luz do art. 64 da Lei nº 14.133/2021, entendo ser possível admitir a apresentação posterior da CAT quando o documento se destinar exclusivamente a formalizar experiência técnica já demonstrada por meio de atestado apresentado na fase de habilitação.

³ TCU – Acórdão 1211/2021 – Plenário – Rel. Walton Alencar Rodrigues, sessão 26.05.2021.



34.) Nessa hipótese, a diligência administrativa não implicará criação de novo requisito técnico, mas apenas a formalização documental de experiência profissional já comprovada no processo licitatório. Todavia, tal possibilidade encontra limite objetivo: **a CAT apresentada deverá ser anterior à sessão pública da licitação ou, ao menos, referir-se a registro de acervo técnico correspondente a serviços efetivamente executados antes da realização do certame.** Caso o documento venha a comprovar experiência técnica não demonstrada anteriormente ou se destine a suprir requisito técnico inexistente na documentação originalmente apresentada, sua aceitação configuraria inovação documental vedada pela legislação.

35.) Eventual complementação documental deverá restringir-se à comprovação formal de situação fática preexistente à sessão de licitação, não sendo admissível a inclusão de documentos destinados a criar ou ampliar a comprovação técnica após o encerramento da fase de habilitação. Conclui-se, que o julgamento da pregoeira determinando a reabertura da fase de habilitação revela-se juridicamente possível, desde que a diligência seja conduzida dentro dos limites aqui elencados.

III.) CONCLUSÃO

36.) Pelo exposto, e em concordância com o julgamento da Sra. Pregoeira, **opino:**

- a.)** Pelo reconhecimento do direito da licitante à regularização fiscal nos termos dos arts. 42 e 43 da Lei Complementar nº 123/2006;
- b)** pela possibilidade jurídica de realização de diligência destinada ao esclarecimento ou complementação da documentação técnica apresentada, nos termos do art. 64 da Lei nº 14.133/2021;



- c) pela admissibilidade da apresentação posterior da Certidão de Acervo Técnico – CAT exclusivamente para comprovar situação fática preexistente à sessão de licitação, vedada a inclusão de documento novo destinado a suprir requisito de habilitação inexistente naquele momento;
- d) pela possibilidade de reabertura da fase de habilitação, desde que observados os limites ora estabelecidos.

37.) Nos termos do inciso IX, do artigo 62 da Lei nº 6.153/2017, encaminhe-se o Parecer para decisão superior.

Jacareí, 06 de março de 2026.

JAIRO DE MORAES
BARRETO:09503532728
2728

Assinado de forma digital
por JAIRO DE MORAES
BARRETO:09503532728
Dados: 2026.03.06 16:01:46
-03'00'

Jairo de Moraes Barreto

Procurador – OAB/SP 419.818